

## PENGALAMAN PILKADA LANGSUNG DAN KESIAPAN POLRI DALAM PENGAMANAN PELAKSANAAN PILKADA 2020

Dadang Suwondo  
Puslitbang Polri  
dadangsuwondo2020@gmail.com

### ABSTRAK

Penyelenggaraan pilkada serentak dirancang untuk mengefektifkan dan mengefisienkan jalannya proses pemilihan penyelenggara negara, sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Namun, penyelenggaraan pilkada serentak yang baru dilakukan akhir-akhir ini juga memunculkan sejumlah persoalan. Tulisan ini membahas pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015-2018, terutama dampak positif maupun negatifnya, sebagai refleksi pembelajaran penyelenggaraan pilkada serentak pada waktu mendatang dan kesiapan Polri dalam pengamanan pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020. Tujuannya ialah merefleksikan pengalaman pelaksanaan pilkada serentak yang pernah dilakukan di Indonesia untuk menyiapkan Polri dalam tugas pengamanan. Data penelitian terdiri atas data kuantitatif yang dikumpulkan dengan menggunakan instrumen kuesioner dan data kualitatif yang dikumpulkan melalui wawancara dan FGD. Responden dan informan penelitian ini adalah KPU, Bawaslu, Partai Politik, Kesbangpol, anggota DPRD, FKUB, KNPI baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/ kota. Hasil penelitian menunjukkan bahwa lebih dari 80% responden menilai kinerja KPUD dalam penyelenggaraan pilkada terakhir (2015-2018) di daerahnya baik atau sangat baik. Sebanyak 84,9% responden menilai kinerja Panwaslu baik/sangat baik dalam mendorong partisipasi masyarakat untuk ikut serta melakukan pengawasan. Sebagian besar responden menilai aparat pemerintah/negara di daerah telah bersikap netral/sangat netral dengan angka persentase: 93,9% untuk anggota TNI, 89,9% untuk anggota Polri, dan 72,6% ASN pemda. Namun, ada dampak negative penyelenggaraan pilkada serentak 2-15-2018. Intensitas penggunaan identitas asal daerah (70,6%) dianggap sedikit lebih tinggi dibandingkan penggunaan identitas agama (69,6%) dan identitas kesukuan (66%). Di samping itu, 76,5% responden menyebutkan bahwa banyak/sangat banyak terjadi pemberian uang, barang, atau jasa kepada individu pemilih agar pemilih tersebut memilih pasangan calon tertentu. Menurut 63% penyebaran berita bohong (hoaks), termasuk di media sosial yang menyerang atau merugikan salah satu pasangan calon sering/sangat sering terjadi dalam pilkada. Hal itu menunjukkan bahwa kinerja KPU dan Bawaslu sudah berhasil dalam melaksanakan kegiatan pemilihan umum meskipun masih tingginya persentase penggunaan politik uang, berita hoax, dan politik identitas untuk dicegah semaksimal mungkin. Ketiga hal itulah yang harus diwaspadai Polri dalam menyiapkan pengamanan pelaksanaan pilkada serentak 2020 dan harus mengajak seluruh pemangku kepentingan untuk mencegah terjadinya dampak negatif tersebut agar tidak terulang lagi atau meminimalisasi persentase terjadinya dampak negatif tersebut.

Kata kunci: serentak, kesiapan pengamanan, dampak pilkada serentak

### ABSTRACT

*The holding of simultaneous regional elections is designed to streamline and streamline the election process for state administrators, as stated in Law Number 10 of 2016. However, the recent simultaneous regional elections have also raised a number of problems. This paper discusses the implementation of simultaneous regional elections in 2015-2018, especially the positive and negative impacts, as a reflection of learning about the implementation of simultaneous regional elections in the future and the readiness of the National Police in securing the simultaneous regional elections in 2020. The aim is to reflect on the experiences of implementing simultaneous regional elections that have been carried out in Indonesia for prepare the Police for security duties. The research data consisted of quantitative data collected using a questionnaire instrument and qualitative data collected through interviews and FGDs. Respondents and informants of this study were the KPU, Bawaslu, Political Parties, Kesbangpol, members of the DPRD, FKUB, KNPI at both the provincial and district / city levels. The results showed that more than 80% of respondents rated the KPUD's performance in the last regional elections (2015-2018) in their regions as good or very good. As many as 84.9% of respondents rated the performance of Panwaslu as good / very good in encouraging community participation to participate in conducting supervision. Most of the*

*respondents considered that the government / state apparatus in the regions was neutral / very neutral with a percentage of: 93.9% for members of the TNI, 89.9% for members of the National Police, and 72.6% for regional government ASNs. However, there is a negative impact of holding simultaneous regional elections 2-15-2018. The intensity of using local identity (70.6%) is considered to be slightly higher than the use of religious identity (69.6%) and ethnic identity (66%). In addition, 76.5% of respondents stated that there were many / very many people giving money, goods, or services to individual voters so that these voters would elect a certain pair of candidates. According to 63% the spread of fake news (hoax), including on social media that attacks or harms one of the candidate pairs often / very often occurs in regional elections. This shows that the performance of the KPU and Bawaslu has been successful in carrying out general election activities despite the high percentage of the use of money politics, hoax news and identity politics to be prevented as much as possible. These three things must be watched out for by the National Police in preparing to secure the 2020 regional elections and must invite all stakeholders to prevent these negative impacts from occurring again or to minimize the percentage of these negative impacts.*  
*Keywords: simultaneously, security readiness, the impact of simultaneous regional elections*

## PENDAHULUAN

Pada awal reformasi Pemerintah Indonesia mengeluarkan dua kebijakan tentang otonomi daerah. Pertama adalah Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua adalah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-undang yang disebut kedua itu merupakan revisi atas undang-undang yang disebut pertama. Paket kebijakan otonomi daerah dikeluarkan pada masa pemerintahan BJ Habibie. Banyak orang menilai bahwa keluarnya kebijakan otonomi daerah tersebut merupakan titik balik bagi pelaksanaan otonomi daerah yang lebih demokratis dibandingkan dengan kebijakan otonomi daerah sebelumnya (melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 produk Orde Baru) yang dinilai sentralistis.

Salah satu subtransi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 adalah tentang pemilihan kepala daerah diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 19 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 18 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 disebutkan “(1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang: a. memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota; b. memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah; c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota;... (2) Pelaksanaan tugas dan wewenang, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.”

Pemilihan kepala daerah oleh DPRD tersebut pada kenyataannya mengalami banyak distorsi, yang berakibat pada kekecewaan masyarakat. Setidaknya ada tiga jenis distorsi. Pertama, politik oligarki yang dilakukan oleh DPRD dalam memilih kepala daerah berakibat kepentingan partai bahkan kepentingan segelintir elit partai kerap memanipulasi kepentingan masyarakat luas.

Kedua, mekanisme pemilihan kepala daerah dengan pola lama cenderung menciptakan ketergantungan kepala daerah terhadap DPRD sehingga para kepala daerah lebih bertanggungjawab kepada DPRD daripada kepada masyarakat. Di samping itu terjadi kolusi dan money politics, khususnya pada setiap proses pemilihan kepala daerah, antara calon dengan anggota DPRD.

Ketiga, terjadi penghentian dan pencopotan serta tindakan yang *over reactive* dari para anggota DPRD terhadap kepala daerah, seperti kasus di Surabaya dan Kalimantan Selatan yang berdampak pada gejolak dan instabilitas politik dan pemerintahan lokal.

Berdasar hal itu, masyarakat kemudian mendorong agar kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Desakan dari masyarakat tersebut direspon oleh pemerintah dengan menerbitkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai revisi atas Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini, regulasi tentang pelaksanaan pilkada langsung diatur dalam pasal 56 sampai dengan pasal 119. Sebagai turunan dari undang-undang tersebut, pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang

Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pilkada langsung memiliki kelebihan. Pertama, pilkada langsung diperlukan untuk memutus mata rantai oligarki partai yang mewarnai perpolitikan di DPRD. Dalam system oligarki itu kepentingan partai atau kepentingan dari elit partai seringkali memanipulasi kepentingan masyarakat secara luas. Melalui pemilihan langsung, rakyat secara langsung memilih pasangan calon kepala daerahnya sehingga dapat memutus pola oligarki tersebut meskipun partai tetap diperlukan dalam hal pencalonan.

Kedua, pilkada langsung diperlukan dalam rangka meningkatkan kualitas akuntabilitas kepala daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah selama ini cenderung menciptakan ketergantungan kepala daerah terhadap DPRD sehingga kepala daerah lebih bertanggungjawab kepada DPRD daripada kepada masyarakat. Praktik politik yang kemudian sering terjadi dengan pemilihan kepala daerah oleh DPRD ini adalah terjadinya kolusi dan money politics, khususnya pada setiap proses pemilihan kepala daerah, antara calon dengan anggota DPRD. Melalui pilkada langsung diharapkan akuntabilitas kepala daerah kepada rakyat yang memilihnya meskipun dilakukan secara formal administratif melalui DPRD.

Ketiga, pilkada langsung diperlukan dalam rangka menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan di tingkat lokal. Penghentian dan pencopotan serta tindakan yang over-reactive dari para anggota DPRD terhadap kepala daerah, dalam beberapa kasus seperti di Surabaya dan Kalimantan Selatan, berdampak pada gejolak yang mengganggu stabilitas politik dan pemerintahan lokal. Dengan pemilihan secara langsung, keberlangsungan pemerintahan akan lebih terjamin sampai akhir masa jabatan, kecuali bila melanggar hukum dan tindak kriminal.

Keempat, pilkada langsung diperlukan dalam rangka menciptakan rekrutmen pimpinan lokal dengan standar yang jelas. Melalui pilkada langsung akan terjadi rekrutmen pimpinan politik yang berasal dari daerah (lokal) bukan *drop-drop*an dari pusat. Selama ini, elit-elit politik yang tampil menjadi kepala daerah adalah orang-orang daerah yang sudah malang-melintang di tingkat pusat, tetapi kurang mengakar di tingkat daerah. Melalui pemilihan langsung diharapkan muncul pimpinan '*genuine*' di tingkat lokal.

Kelima, pilkada langsung diperlukan dalam rangka meningkatkan demokratisasi di tingkat lokal. Dengan pemilihan langsung, rakyat ikut terlibat secara langsung dalam memilih pemimpinnya. Keterlibatan rakyat secara langsung ini, pada gilirannya meningkatkan demokratisasi di tingkat lokal. Rakyat benar-benar memiliki kedaulatan untuk memilih.

### **Kembali dipilih oleh DPRD**

Pilkada langsung yang dilaksanakan melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mendapat kritikan, sehingga perlu direvisi. Dalam revisi tersebut, pemerintah memisahkan antara Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah.

Dalam Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah tersebut, pemerintah mengusulkan agar kepala daerah dipilih melalui DPRD. Argumentasi yang diusung oleh pemerintah mengkaitkan persoalan tata kelola pemerintahan daerah dan mahalnya biaya politik pencalonan yang dianggap sebagai dampak negatif pilkada langsung, seperti korupsi keuangan daerah, politisasi birokrasi, dan menguatnya jaringan kekerabatan atau dinasti politik.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kemudian membentuk Panitia Kerja (Panja) khusus untuk membahas Rancangan Undang-Undang Pilkada. Selama dua tahun lamanya, Panja Rancangan Undang-Undang Pilkada ini bekerja dan membahas serta melahirkan dua draft Rancangan Undang-Undang Pilkada yaitu versi pilkada tetap langsung dan pilkada melalui DPRD.

Hingga pada Sidang Paripurna 26 September 2014, DPR melalui voting memutuskan untuk mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan melalui perwakilan rakyat di DPRD.

Akibat perubahan sistem pemilihan tersebut, muncul gelombang penolakan dari masyarakat, bukan hanya dilakukan oleh masyarakat di Jakarta saja, tetapi juga mulai berdatangan dukungan dari 25 provinsi lain di Indonesia. Provinsi tersebut antara lain adalah Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Bengkulu, Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, Banten, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, NTB, NTT, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Barat, Sulawesi Utara, Papua, Papua Barat dan Maluku.

Penolakan terhadap perubahan pemilihan kepala daerah oleh rakyat menjadi dipilih oleh DPRD juga dilakukan oleh para kepala daerah yang tergabung dalam Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi) dan Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (Apeksi).

### **Kembali ke Pemilihan Langsung**

Awal Oktober 2014, Presiden mulai melakukan lobi dan diskusi dengan partai politik mengenai hal ini. Akhirnya pada tanggal 2 Oktober 2014, Presiden mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014. Perppu ini dikeluarkan oleh presiden untuk membatalkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014 dan mengubah sistem pemilihan kepala daerah yang semula diatur dalam undang-undang tersebut dipilih oleh DPRD menjadi tetap dipilih langsung oleh rakyat.

Dalam Rapat Paripurna 20 Januari 2015, akhirnya DPR RI secara resmi memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perppu No. 1 Tahun 2014) untuk disahkan menjadi undang-undang.

Pengesahan tersebut menegaskan berlakunya kembali pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Namun, ada sejumlah hal baru diatur dalam Perppu Pilkada yang telah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tersebut. Misalnya pengenalan bakal calon kepada publik, mengatur konflik kepentingan calon dengan petahana, meminimalkan politisasi birokrasi oleh calon petahana, kampanye dialogis, politik uang dalam pencalonan oleh partai politik, dan penyelenggaraan pilkada secara serentak.

Dalam perkembangannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tersebut mengalami revisi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Pada tahun 2016, undang-undang ini juga mengalami revisi kedua dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015, diselenggarakan sebanyak 269 daerah, yang terdiri atas 9 provinsi, 36 kota dan 224 kabupaten. Pada tahun 2017 diselenggarakan di 101 daerah, terdiri dari 7 provinsi, 18 kota, dan 76 kabupaten.

Sedangkan tahun 2018, diselenggarakan di 171 daerah, yaitu 17 provinsi, 39 kota dan 115 kabupaten. Pada tahun 2020 Indonesia akan menyelenggarakan pilkada di 270 daerah, terdiri dari 9 provinsi, 224 kabupaten dan 37 kota. Pilkada ini merupakan lanjutan dari tiga gelombang pilkada serentak yang sebelumnya telah digelar pada tahun 2015, 2017 dan 2018. Pilkada serentak 2020 merupakan gelombang penutup dari proses penataan akhir masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelum menuju pilkada serentak secara nasional dan menyeluruh di semua kabupaten/kota dan provinsi pada tahun 2024.

### **Demokrasi**

Robert A Dahl sendiri mencoba merumuskan tentang kriteria demokrasi atas lima macam sebagai ideal politik. *Pertama*, partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif. *Kedua*, persamaan suara atau hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat. *Ketiga*, pemahaman yang arif, dalam arti setiap warga negara harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan dan konsekuensi-konsekuensi yang mungkin.

*Keempat*, pengawasan agenda, yaitu adanya kekuasaan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat. *Kelima*, pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Amien Rais memberikan ciri-ciri demokrasi lebih luas, yaitu: (1) partisipasi dalam pembuatan keputusan; (2) persamaan di depan hukum; (3) distribusi pendapatan secara adil; (4) kesempatan pendidikan yang sama; (5) adanya empat macam kebebasan, yaitu kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan pers, kebebasan berkumpul dan kebebasan beragama; (6) ketersediaan dan keterbukaan informasi; (7) mengindahkan fatsoen atau tatakrama politik; (8) kebebasan individu; (9) semangat kerjasama; dan (10) hak untuk protes.

Pengertian dan ciri-ciri demokrasi yang dikemukakan oleh para penulis di atas, sebenarnya berkaitan dengan prosedur atau tata cara yang harus dilakukan agar demokrasi dapat berjalan. Sehubungan dengan itu, di bawah ini akan disampaikan definisi operasional dari demokrasi prosedural. Pertama, pemilihan umum (pemilu). Pemilu dilakukan dalam upaya sirkulasi kepemimpinan. Dalam sirkulasi kepemimpinan harus berjalan secara damai, terbuka, kompetitif, dan melibatkan semua elemen politik yang ada. Pemilu juga merupakan proses rekrutmen dan pergantian rotasi jabatan politik, baik di legislatif maupun eksekutif, secara berkala dan demokratis. Setiap orang yang telah memenuhi syarat, memiliki hak untuk memilih dan dipilih.

Kedua, partisipasi politik. Demokrasi mengharuskan keikutsertaan warga negara dalam proses politik yang ada. Dalam melakukan partisipasi politik warga negara bersifat otonom atau mandiri, tidak dimobilisasi oleh pihak mana pun atau siapa pun. Tidak boleh ada pembatasan dan pengekanan bagi warga negara dalam melakukan partisipasi politik. Adanya pembatasan dan pengekanan partisipasi berlawanan dengan hakekat demokrasi itu sendiri.

Ketiga, rule of law atau negara berdasarkan hukum. Kekuasaan negara terikat pada hukum, bukan pada paham kekuasaan. Adanya pembatasan kekuasaan agar penguasa tidak berbuat sewenang-wenang. Dalam konteks ini maka hukum mesti dijadikan landasan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hak-hak asasi manusia dijamin dan dilindungi oleh negara di dalam konstitusi.

Keempat, pengawasan yang efektif terhadap kekuasaan. Kekuasaan pemerintah tidak boleh berjalan sendiri melainkan harus dikawal melalui kontrol atau pengawasan yang efektif dari lembaga-lembaga politik, seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif. Tidak boleh ada sentralisasi dan akumulasi kekuasaan pada satu orang atau satu lembaga. Salah satu bentuk kontrol adalah terciptanya mekanisme check and balances di antara tiga cabang kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Selain itu publik juga, seperti partai, LSM, media massa, organisasi kemasyarakatan, berhak mengontrol dan mengawasi setiap langkah kebijakan yang diambil penguasa atau pemerintah. Dalam kaitan ini, keberadaan oposisi atau protes/demonstrasi merupakan suatu yang penting bagi prasyarat demokrasi.

Kelima, menghindari kekerasan secara minimal. Demokrasi mengajarkan setiap perbedaan diselesaikan secara damai, bukan dengan cara-cara kekerasan. Perilaku kekerasan dan anarki bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Demokrasi mengedepankan pendekatan persuasif daripada koersif atau represif. Cara persuasif adalah cara-cara manusiawi, sedangkan cara represif apalagi koersif adalah cara-cara binatang, dan itu bertentangan dengan hakekat demokrasi.

Keenam, etika dan moralitas politik. Proses politik yang berlangsung dalam negara demokrasi harus mengindahkan tatakrama atau etika politik. Seorang pejabat publik, pemimpin dan politisi adalah pengemban amanah dan aspirasi rakyat. Sikap dan perilaku pejabat publik, pemimpin, dan politisi juga harus mengindahkan etika dan moral politik. Mereka dalam mempertahankan dan memperoleh kekuasaan tidak boleh menghalalkan segala cara.

Ketujuh, pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia. Dalam suatu negara yang demokratis, hak-hak asasi manusia dihormati dan dilindungi. Tidak boleh ada pelanggaran dan pembatasan serta perlakuan diskriminatif bagi setiap warga negara. Penghormatan terhadap hak asasi mencakup hak untuk menyatakan pendapat, hak untuk berkumpul dan berorganisasi, hak untuk menikmati pers yang bebas, dan hak bebas dari rasa takut dan perlakuan diskriminatif.

Schumpeter mengartikan demokrasi lebih bersifat empirik, deskriptif, institusional dan prosedural. Demokrasi dirumuskan sebagai prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.

Dalam konteks ini kemudian muncul apa yang dinamakan demokrasi prosedural atau demokrasi perwakilan, di mana rakyat memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam lembaga perwakilan (Dewan Perwakilan Rakyat/DPR) melalui pemilihan umum (Pemilu).

Melengkapi terminologi demokrasi prosedural Schumpeterian, Robert Dahl menegaskan bahwa demokrasi tidak cukup berhenti pada tingkat itu saja tetapi harus dengan sikap tanggap pemerintah secara terus-menerus terhadap preferensi atau keinginan warganya, dengan dua mekanisme teoritik (1) seberapa tinggi tingkat kontestasi, kompetisi atau oposisi yang dimungkinkan, (2) seberapa banyak warga negara yang memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam kompetisi politik.

Menurut Smita Notosutanto, perkembangan ke arah sistem demokrasi partisipatoris muncul di sebagian besar negara-negara yang telah mengalami transisi politis ke arah pemerintahan yang lebih demokratis. Hal ini tampak misalnya di negara-negara Eropa Timur, bahkan di negara tetangga

kita seperti di Thailand dan Filipina. Tumbuhnya perkembangan ke arah demokrasi partisipatoris adalah hasil upaya rakyat untuk menciptakan sistem pengawasan yang lebih efektif terhadap penyalahgunaan mandat rakyat oleh politisi, baik pejabat pemerintah maupun anggota parlemen.

Di Thailand dan Filipina, perkembangan ke arah demokrasi partisipatoris semakin diperkuat dengan berkembangnya masyarakat madani setelah tumbang rezim otoriter di kedua negara tersebut. Perlu ditekankan bahwa tumbuhnya demokrasi partisipatoris bukanlah untuk menggantikan demokrasi perwakilan, melainkan untuk memperkuat demokrasi perwakilan dan membuatnya semakin efektif dalam mencerminkan kehendak rakyat.

Demokrasi sebagai sebuah bentuk pemerintahan harus menjadi satu-satunya aturan main dalam memerintah dan termasuk kebebasan yang dimiliki oleh masyarakat sebagai hak politik dan hak asasi, apakah itu kebebasan berorganisasi, kebebasan berpendapat, termasuk pula kebebasan dari rasa takut untuk menyuarakan pendapat, kebebasan dalam beragama, dan lain-lain.

Larry Diamond mengatakan, para pemain politik (aktor demokrasi) harus menghormati demokrasi (hukum-hukum, prosedur, dan institusi yang ditetapkannya) sebagai *the only game in town*, satu-satunya kerangka kerja yang layak untuk mengatur masyarakat dan memajukan kepentingan mereka sendiri.

Di tingkat massa (warga negara), harus ada konsensus normatif dan perilaku yang luas secara lintas kelas, etnis, kebangsaan, dan pemisah-pemisah lainnya tentang legitimasi sistem konstitusional, betapa pun pada suatu waktu barangkali kinerjanya buruk atau tidak memuaskan.

Para pemimpin pemerintahan, lembaga-lembaga negara, partai-partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan saling menghargai hak satu sama lain untuk bersaing memperebutkan kekuasaan secara damai, menjauhkan diri dari kekerasan dan mematuhi hukum, konstitusi dan norma-norma perilaku yang diterima secara bersama.

Tidak ada partai, kelompok kepentingan, gerakan atau lembaga yang signifikan secara politik yang berusaha menggulingkan demokrasi atau menggunakan kekerasan, kecurangan atau metode-metode inskonstitusional atau anti demokrasi lainnya sebagai taktik yang disengaja dalam mengejar kekuasaan atau sasaran-sasaran politik lain.

Tidak ada gerakan, partai atau organisasi anti demokrasi yang mendapat pengikut massa signifikan, dan warga negara biasa tidak secara rutin menggunakan kekerasan, kecurangan atau metode-metode ilegal dan inkonstitusional lainnya untuk mengekspresikan pilihan-pilihan politik mereka untuk menghancurkan demokrasi.

### **Otonomi Daerah dan Pilkada Langsung**

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan suatu daerah disebut otonom apabila (1) mempunyai urusan tertentu yang disebut urusan rumah tangga daerah; (2) urusan itu diatur dan diurus atas inisiatif dan kebijaksanaan daerah itu sendiri; (3) untuk mengatur dan mengurus itu memerlukan aparatur sendiri; dan (4) mempunyai sumber keuangan sendiri agar dapat membiayai segala kegiatan dalam rangka menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah sendiri.

Konsep Otonomi Daerah, pada hakekatnya, mengandung arti adanya kebebasan daerah untuk mengambil keputusan, baik politik maupun administratif, menurut prakarsa sendiri. Dalam konteks ini maka kebebasan dalam pengambilan keputusan dengan prakarsa sendiri suatu yang niscaya. Oleh karena itu kemandirian daerah suatu hal yang penting, tidak boleh ada intervensi dari pemerintah pusat. Ketidakmandirian daerah berarti ketergantungan daerah pada pusat.

Dalam kaitan ini, M.A. Muthalib dan Ali Khan mengemukakan perlunya kemandirian dan kebebasan tersebut. Mereka mengatakan, "*Conceptually, local otonomy tends to become a synonym of the freedom of ocality for self determination or local democracy*". Sementara Cheema dan Rondinelli lebih jauh menghubungkan otonomi daerah dengan devolusi kekuasaan.

Sedangkan berkaitan dengan definisi tentang desentralisasi tidak ada yang tunggal, banyak definisi yang dikemukakan oleh para pakar mengenai desentralisasi. Dari semua definisi yang ada, secara garis besar ada dua definisi tentang desentralisasi, yaitu definisi dari perspektif administratif dan perspektif politik.

Berdasarkan perspektif administratif, desentralisasi didefinisikan sebagai *the transfer of administrative responsibility from central to local governments*. Di sini desentralisasi sesungguhnya kata lain dari dekonsentrasi. Dekonsentrasi sendiri, menurut Parson, adalah *the sharing of power between members of the same ruling group having authority respectively in different areas of the state*.

Atau dalam bahasa Cheema dan Rondinelli, dekonsentrasi adalah pengalihan beberapa kewenangan atas tanggung jawab administrasi di dalam suatu kementerian atau jawatan. Di sini tidak ada transfer kewenangan yang nyata, bawahan hanya menjalankan kewenangan atas nama atasannya dan bertanggung jawab kepada atasannya. Dalam bahasa undang-undang otonomi daerah, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Dalam perspektif politik, Smith mengatakan desentralisasi adalah *the transfer of power, from top level to lower level, in a territorial hierarchy, which could be one of government within a state, or offices within a large organization*. Sementara Mawhood mengatakan bahwa desentralisasi adalah *devolution of power from central government to local government*.

Sedangkan dalam pengertian menurut undang-undang otonomi daerah, desentralisasi didefinisikan sebagai penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dari penjelasan di atas, sekali lagi bahwa konsep desentralisasi secara umum, dapat dikategorikan ke dalam dua perspektif utama, yakni perspektif desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Satu di antara perbedaan mendasar dari dua perspektif ini terletak pada rumusan definisi desentralisasi itu sendiri.

Perspektif desentralisasi politik mendefinisikan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan, *devolution of power*, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sementara perspektif desentralisasi administrasi mendefinisikan desentralisasi sebagai delegasi wewenang administratif, *administrative authority*, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Adanya perbedaan antara dua perspektif dalam mendefinisikan desentralisasi, telah memiliki implikasi pada perbedaan dalam merumuskan tujuan utama yang hendak dicapai. Perspektif desentralisasi politik menekankan bahwa tujuan utama dari desentralisasi adalah untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal sebagai persamaan politik, akuntabilitas lokal, dan kepekaan lokal. Di sisi lain, perspektif desentralisasi administrasi lebih menekankan pada aspek efisiensi penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan ekonomi di daerah, sebagai tujuan utama dari desentralisasi.

Dalam konteks dua perspektif tersebut, kaitan dengan pilkada langsung ini adalah tentu saja desentralisasi dalam perspektif politik di mana telah terjadi proses transfer kekuasaan dari pusat ke daerah. Kekuasaan tidak lagi terkonsentrasi di pemerintah pusat, tapi terdistribusi ke daerah-daerah. Dengan demikian daerah-daerah memiliki kewenangan dan kekuasaan untuk mengatur dan menentukan urusan rumah tangganya sendiri. Dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri itu, pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari kemandirian tersebut.

Bila desentralisasi dipahami berdasarkan perspektif hubungan negara-masyarakat, maka akan diketahui bahwa sesungguhnya keberadaan dari desentralisasi tidak lain adalah untuk mendekatkan pemerintah kepada masyarakat, sedemikian rupa sehingga antara keduanya dapat tercipta interaksi yang dinamis, baik pada proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijakan. Dengan mendudukan desentralisasi seperti ini, maka diharapkan akan dapat terwujud *decentralization for democracy* (desentralisasi untuk demokrasi).

Kaitan antara otonomi daerah dengan pilkada langsung dapat dilihat juga dari tujuan desentralisasi atau otonomi daerah. Menurut Smith, tujuan dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah (1) pendidikan politik; (2) latihan kepemimpinan politik; (3) memelihara stabilitas; (4) mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat; (5) memperkuat akuntabilitas publik; dan (6) meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan tujuan dari desentralisasi tersebut, maka pilkada langsung pada gilirannya akan memberikan pendidikan politik kepada rakyat di daerah untuk memilih dan menentukan pemimpinnya sendiri tanpa adanya intervensi dari siapa pun, termasuk pemerintah pusat dan/atau elit-elit politik di tingkat pusat.

Melalui pilkada langsung juga akan memberikan latihan kepemimpinan bagi elit-elit lokal dalam mengembangkan kecakapannya dalam merumuskan dan membuat kebijakan, mengatasi persoalan-persoalan di masyarakat, komunikasi politik dengan masyarakat, serta melakukan artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat. Dari pengalaman-pengalaman ini pada gilirannya nanti diharapkan akan mampu melahirkan politisi-politisi atau pemimpin-pemimpin yang handal yang dapat bersaing di tingkat nasional.

Dalam pilkada langsung juga menciptakan pola rekrutmen pimpinan lokal dengan standar yang jelas. Dengan pemilihan langsung maka akan terjadi rekrutmen pimpinan politik yang berasal dari daerah (lokal) bukan intervensi dari pusat. Selama ini, elit-elit politik yang tampil menjadi kepala daerah adalah orang-orang daerah yang sudah malang-melintang di tingkat pusat, tetapi kurang mengakar di tingkat daerah. Namun karena faktor "kolusi" dengan anggota DPRD, mereka

kemudian terpilih padahal masyarakat setempat menolak. Melalui pemilihan langsung diharapkan munculnya pimpinan di tingkat lokal.

Dengan pilkada langsung, rakyat ikut terlibat secara langsung dalam memilih pemimpinnya. Keterlibatan rakyat secara langsung ini pada gilirannya meningkatkan demokratisasi di tingkat lokal, di mana rakyat benar-benar memiliki kedaulatannya. Dengan kata lain tidak terjadi distorsi dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pilkada langsung juga dapat menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan di tingkat lokal. Penghentian dan pencopotan serta tindakan yang over dari para anggota DPRD terhadap kepala daerah berdampak pada gejolak dan instabilitas politik dan pemerintahan lokal. Dengan pemilihan secara langsung, keberlangsungan pemerintahan akan pasti dan terjamin tanpa berhenti di tengah jalan kecuali bila melanggar hukum dan tindak kriminal.

Dengan pilkada langsung akan dapat mencegah konsentrasi kekuasaan karena center kekuasaan tidak lagi di pusat tetapi di daerahdaerah. Distribusi kekuasaan, kesetaraan politik dan partisipasi politik akan mengurangi kemungkinan konsentrasi kekuasaan. Pilkada langsung juga dalam rangka meningkatkan kualitas akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk kepala daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah selama ini cenderung menciptakan ketergantungan kepala daerah terhadap DPRD. Dampaknya, kepala-kepala daerah lebih bertanggungjawab kepada DPRD daripada kepada masyarakat. Dampak lebih lanjutnya adalah terjadi kolusi dan *money politics*, khususnya pada setiap proses pemilihan kepala daerah, antara calon dengan anggota DPRD.

Terakhir, dengan pilkada langsung diharapkan kepala daerah akan responsif dan peka terhadap tuntutan dan aspirasi masyarakat di daerah sebagai konsekuensi dari program dan janji yang disampaikan pada waktu kampanye pemilihan kepala daerah. Apabila kepala daerah kurang bahkan tidak responsif pada aspirasi dan kepentingan masyarakat maka pada periode berikutnya dapat dipastikan tidak akan terpilih lagi. Mekanisme ini merupakan salah satu bentuk sanksi bagi pemimpin politik yang tidak peduli terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

### **Persoalan Pilkada Langsung**

Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung yang dimulai sejak tahun 2005 merupakan akibat perubahan relasi pusat dan daerah setelah keruntuhan rezim otoriter Orde Baru. Dengan diterapkannya desentralisasi, pemerintah daerah memiliki kewenangan di antaranya bisa mengatur atau mengelola sumber kekayaan daerah sebagaimana yang sudah diatur melalui perundangan otonomi daerah, yakni UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. Hanya bidang-bidang tertentu yang masih diatur oleh pemerintah pusat seperti politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter dan fiskal, dan juga bidang keagamaan.

Penerapan desentralisasi di Indonesia dilatarbelakangi oleh kehendak untuk meningkatkan demokratisasi dan kualitas pemerintahan di daerah. Dengan desentralisasi, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan-kebijakan sendiri di berbagai bidang.

Dengan asumsi bahwa pemerintah daerah lebih mengetahui kebutuhan masyarakatnya dibandingkan Pemerintah Pusat, kualitas kebijakan yang dihasilkan diharapkan akan lebih baik dan membawa kemaslahatan yang lebih besar bagi masyarakat di daerah. Dengan semakin dekatnya jarak antara pemimpin dengan masyarakatnya, desentralisasi juga diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas pemerintahan daerah. Pemimpin lokal 'dipaksa' untuk lebih bertanggung jawab terhadap kepentingan warganya.

Namun, praktik desentralisasi sejak 1999 bukan tanpa persoalan. Vedi Hadiz menggambarkan bagaimana otonomi daerah dibajak oleh berbagai kepentingan elite politik dan bertahannya elite politik dalam pemerintahan lokal dan munculnya oligarki politik.

Van Klinken dalam Ziegenhain, juga menengarai di sejumlah daerah di Indonesia beberapa elite lokal yang sebelumnya berkuasa mencoba mempertahankannya akses istimewa ke kekuatan politik dan ekonomi di bawah desentralisasi baru kondisi politik. Mereka menggunakan kerangka hukum dan politik yang baru sebagai milik mereka untuk memperluas pengaruh politik dan ekonomi mereka.

Munculnya 'raja-raja kecil' baru di daerah dan terbitnya peraturan daerah yang dinilai diskriminatif terhadap kelompok perempuan dan minoritas agama adalah contoh lain dari berbagai persoalan yang mengemuka sejak diberlakukannya desentralisasi.

Dalam konteks demokratisasi di daerah, desentralisasi di Indonesia kemudian lebih jauh melahirkan sistem pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat yang dimulai pada tahun 2005. Konsep ini menegasikan konsep sebelumnya di mana kepala daerah tidak dipilih langsung oleh rakyat melainkan oleh DPRD. Pilkada langsung ini didasarkan pada pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 menyatakan, bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan

daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Oleh pembuat undang-undang, frasa “dipilih secara demokratis” tersebut diterjemahkan menjadi “dipilih langsung oleh rakyat” dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Pilkada langsung dianggap sebagai instrumen untuk memutus mata rantai oligarki partai yang harus diakui cenderung mewarnai kehidupan partai di DPRD. Pemilihan di DPRD selama beberapa tahun sebelumnya telah membawa korban diberhentikannya kepala daerah sebelum berakhir masa jabatannya. Lebih lanjut, pilkada langsung diharapkan akan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional dengan mendorong munculnya pemimpin nasional yang muncul dari bawah atau daerah.

Pilkada langsung juga diharapkan dapat meningkatkan kualitas keterwakilan (*representativeness*) karena masyarakat dapat menentukan siapa yang akan menjadi pemimpinnya di tingkat lokal serta meningkatkan kualitas akuntabilitas kepala daerah kepada warganya.

Sejumlah kajian empirik mengenai pilkada juga dilakukan oleh Nankyung Choi. Dalam studinya di sejumlah wilayah di Indonesia bagaimana perubahan institusi politik lewat pemilihan kepala daerah langsung telah berkontribusi pada demokratisasi lokal.

Namun demikian perubahan institusi seperti itu juga kompleks. Meskipun aktor lokal dapat melakukan persaingan kekuatan di tingkat lokal dan dilembagakan melalui praktik pemilihan langsung, namun juga terdapat sisi lain seperti munculnya oligarki kekuatan lokal, monopoli partai-partai dalam penyingkiran kandidat. Meskipun juga mulai tumbuh kekuatan baru untuk ambil bagian dalam kontestasi politik lokal yang bisa mempengaruhi kerja politik di daerah.

Choi memperlihatkan, dalam studi di Batam, misalnya, melemahnya pengaruh partai politik dalam politik lokal berubah pada saat partai politik mempertahankan monopoli pencalonan kandidat untuk kepala pemerintahan lokal. Dalam hal ini bukan partai, mesin partai atau platform partai yang bekerja, namun elit lokal yang kaya dan berpengaruh secara politis telah mempengaruhi dan mendominasi kompetisi pemilihan pemimpin lokal.

Kontribusi pilkada untuk konsolidasi demokratis di Indonesia masih menjadi masalah perdebatan. Fossati dengan mengutip hasil survei dari Lembaga Survei Indonesia (LSI) memperlihatkan bahwa dukungan publik untuk pemilihan langsung sangatlah besar. Dengan kata lain, sebagian besar responden lebih menyukai pemilihan kepala daerah secara langsung dibandingkan ketika kepala daerah harus dipilih oleh dewan perwakilan daerah.

Namun di sisi lain sejumlah kajian juga memperlihatkan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung telah menunjukkan adanya kekuatan tawar-menawar pemilih dengan elit politik lokal. Selain itu pilkada langsung juga memperlihatkan adanya korupsi, dinasti politik, patronase politik dan partai politik yang lemah. Rezim terdesentralisasi demokratis memang juga meningkatkan akuntabilitas dan transparansi, namun di sisi lain juga membuka peluang bagi pejabat lokal untuk terlibat dalam korupsi.

Penelitian Silitonga, dkk. juga menengarai bahwa korupsi oleh pemimpin publik lokal telah meningkat Indonesia di era rezim demokratis desentralisasi, di mana pemerintah regional menikmati kekuatan dan otonomi yang lebih besar untuk mengelola sumber daya regional. Pergeseran kekuasaan formal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah menghasilkan aktor-aktor baru di tingkat lokal terlibat dalam korupsi.

## METODE

Penelitian ini merupakan penelitian kebijakan, yaitu kegiatan penelitian yang dilakukan untuk mendukung kebijakan melalui usaha pengumpulan informasi secara komprehensif untuk merumuskan kebijakan. Penelitian dengan menggunakan metode campuran (*mixed method*), yaitu penelitian kualitatif dan kuantitatif sekaligus. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan dua cara, yaitu survei dan *Focus Group Discussion* (FGD).

Survei dilakukan dengan menggunakan instrumen kuesioner yang berisi daftar pertanyaan, yang hampir seluruhnya dalam bentuk pertanyaan tertutup. Kuesioner dalam penelitian ini terdiri dari tiga pilihan bentuk atau format, yaitu: (1) kuesioner yang dicetak di atas kertas (*hard copy*); (2) kuesioner dalam bentuk aplikasi yang telah diinstall di perangkat elektronik berupa tablet; (3) kuesioner dalam bentuk aplikasi *online* di *website* Puslitbang Polri. Responden survei dapat memilih salah satu dari ketiga format kuesioner tersebut.

Responden survei dipilih secara purposif dengan mempertimbangkan penguasaan informasi oleh responden terkait hal ikhwal yang ditanyakan dalam survei. Responden yang telah ditentukan diundang untuk hadir dan mengisi kuesioner yang dibagikan oleh tim peneliti di markas

kepolisian setempat. Dalam pemilihan responden di masing-masing provinsi dan kabupaten/kota tim mendapatkan masukan/rekomendasi dari satuan wilayah kepolisian setempat. Di tingkat provinsi, responden survei terdiri atas anggota KPU provinsi; anggota Bawaslu provinsi, pengurus partai politik di tingkat provinsi, anggota DPRD provinsi, perwakilan pemerintah provinsi (Kesbangpol), pengurus Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), pengurus ormas perempuan; pengurus Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) tingkat provinsi, dan pengurus Kamar Dagang dan Industri (Kadin) tingkat provinsi.

Sementara itu, dalam survei di tingkat kabupaten/kota, responden terdiri atas anggota KPU kabupaten/kota, anggota Bawaslu kabupaten/kota, anggota atau mantan anggota PPK, PPS, dan KPPS, anggota atau mantan anggota Panwaslu kecamatan dan desa/kelurahan, pengurus partai politik di tingkat kabupaten/kota, anggota DPRD kabupaten/kota, pemerintah (Kesbangpol) kabupaten/kota, pengurus Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB)/tokoh agama; tokoh masyarakat, tokoh adat, pengurus ormas perempuan, pengurus Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) tingkat kabupaten/kota, dan pengurus Kamar Dagang dan Industri (Kadin) tingkat kabupaten/kota.

*Focus Group Discussion* (FGD) diselenggarakan setelah survei selesai dilakukan. Seluruh responden dalam survei berkesempatan untuk terlibat sebagai peserta FGD. Selain responden survei, perwakilan dari masing-masing fungsi kepolisian di satuan wilayah setempat dapat terlibat dalam FGD ini.

Penyelenggaraan FGD ditujukan untuk mendiskusikan atau mendalami beberapa topik atau persoalan yang sangat relevan dengan penelitian ini, tetapi belum atau tidak dapat digali melalui pertanyaan-pertanyaan tertutup dalam kuesioner survei. Ini mencakup tetapi tidak terbatas pada penjelasan-penjelasan atau argumen dari penilaian yang diberikan responden (peserta FGD) dalam survei. Dalam FGD, tim peneliti juga dapat menanyakan secara lebih mendalam mengenai beberapa temuan yang diperoleh tim peneliti dalam survei.

Pengolahan dan analisis data dilakukan sesuai dengan jenis data yang sudah diperoleh. Data kuantitatif yang diperoleh melalui survei diolah dan dianalisis dengan metode pengolahan dan analisis data kuantitatif dengan menggunakan *software* pengolahan data Excel dan SPSS.

Data kualitatif dari hasil FGD akan diolah dan dianalisis dengan metode pengolahan data dan analisis data kualitatif. Lokasi penelitian di enam provinsi, yaitu: Provinsi Sumatera Utara meliputi; Mapolda Sumut, Polrestabes Medan, Polres Binjai, Polres Langkat, Polres Deli Serdang dan Polres Serdang Bedagai.

Di Riau, ada enam lokasi pengumpulan data, yaitu: Mapolda Riau, Polresta Pekanbaru, Polres Kampar, Polres Pelalawan, Polres Kuantan Singingi dan Siak Indragiri. Di Jawa Tengah, ada enam lokasi pengumpulan data, yaitu: Mapolda Jateng, Polrestabes Semarang, Polres Surakarta, Polres Karanganyar, Polres Boyolali dan Polres Sukoharjo. Di Jawa Timur, ada enam lokasi pengumpulan data, yaitu: Mapolda Jatim, Polrestabes Surabaya, Polresta Sidoarjo, Polres Gresik, Polres Nganjuk dan Polres Madiun.

Di Kalimantan Timur ada enam lokasi pengumpulan data, yaitu: Mapolda Kaltim, Polresta Samarinda, Polres Balikpapan, Polres Paser, Polres Pasir Penajam Utara dan Polres Kutai Kartanegara. Di Sulawesi Selatan ada enam lokasi pengumpulan data, yaitu: Mapolda Sulsel, Polrestabes Makassar, Polres Pangkajene dan Kepulauan, Polres Barru, Polresta Pare Pare dan Polres Pinrang.

Pengumpulan data dilakukan di enam provinsi tersebut dilakukan pada bulan November 2019, yaitu Provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Jawa Timur: 4 - 7 November 2019. Provinsi Riau dan Provinsi Jawa Tengah pada 11 - 14 November 2019, Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Sulawesi Selatan pada 18 - 21 November 2019.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini menemukan beberapa hal penting yang terkait dengan evaluasi pelaksanaan pilkada serentak dari tahun 2015, 2017 dan 2018. Terkait kinerja KPUD, mayoritas responden, lebih dari 80%, menilai kinerja KPUD dalam penyelenggaraan pilkada terakhir (2015-2018) di daerahnya baik atau sangat baik. Kinerja KPUD dalam menyelenggarakan pemungutan suara dan penghitungan suara dan dalam pendaftaran pemilih dinilai baik/sangat baik oleh masing-masing 88,6% dan 88,4% responden.

Dalam hal rekapitulasi hasil penghitungan suara dan pengelolaan dan pendistribusian logistik pilkada, masing-masing 87,7% dan 87,5% responden menilai kinerja KPUD baik/sangat baik. Penilaian positif terhadap kinerja KPUD juga dalam hal sosialisasi kepada pemilih (84%). Begitu juga dengan kinerja Panwaslu, sebanyak 84,9% responden menilai kinerja Panwaslu dalam mendorong partisipasi masyarakat untuk ikut serta melakukan pengawasan baik/sangat baik.

Hanya 15,1% yang menilai buruk/sangat buruk. Sebanyak 79,6% responden menilai kinerja Panwaslu baik/sangat baik dalam hal menindaklanjuti laporan masyarakat terkait dugaan pelanggaran. Namun, ada 20,4% yang memberikan penilaian sebaliknya.

Untuk netralitas penyelenggara pilkada secara umum, mayoritas responden menilai penyelenggara pilkada sudah netral/sangat netral. Di lembaga penyelenggara teknis, penilaian terhadap netralitas anggota KPUD (90,5%) lebih tinggi dibandingkan dengan penyelenggara teknis *ad hoc* di bawahnya, baik anggota PPK (85,2%), anggota PPS (85,8%), maupun anggota KPPS (85,3%).

Di lembaga penyelenggara pengawasan pilkada, anggota Panwas di tingkat kabupaten/kota mendapatkan penilaian positif yang juga lebih tinggi (88,1%) dibandingkan anggota Panwas di tingkat kecamatan (86,3%) dan Panwas di tingkat desa/kelurahan (86,6%).

Sementara itu, anggota Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu), yang terdiri dari perwakilan pengawas pilkada, kepolisian, kejaksaan, dinilai telah netral/sangat netral oleh 90,6% responden survei, atau paling tinggi di antara anggota lembaga penyelenggara pilkada.

Kemudian, netralitas aparat pemerintah/negara, dalam hal ini ASN pemerintah daerah dan anggota kepolisian/TNI setempat juga penting. Survei yang dilakukan oleh tim peneliti menemukan, mayoritas responden menilai aparat pemerintah/negara di daerah telah bersikap netral/sangat netral.

Angkanya mencapai 93,9% untuk anggota TNI, 89,9% untuk anggota Polri, dan 72,6% ASN pemda. Yang penting untuk diperhatikan terkait netralitas ASN pemda, 27,4% responden menilai bahwa ASN pemda tidak netral atau bahkan sangat tidak netral dalam pilkada. Angka ini jauh lebih tinggi dibandingkan penilaian negatif (tidak netral) untuk anggota TNI dan Polri, yang masing-masing hanya 6,1% dan 10,1%.

Berdasarkan data FGD, ketidaknetralan ASN dalam pilkada banyak terjadi karena mobilisasi oleh kepala daerah atau wakil kepala daerah petahana yang kembali maju dalam pilkada. Karena didorong ketakutan terkait karirnya dalam birokrasi, ASN kemudian bersikap tidak netral dalam pilkada dengan ikut terlibat pemenangan pasangan calon petahana. Namun, keterlibatan ASN dalam pemenangan juga bisa terjadi karena inisiatif pribadi ASN yang bersangkutan. ASN dapat memperhitungkan potensi keterpilihan masing-masing pasangan calon dan peluang bagi dirinya untuk memperoleh kenaikan karir setelah pelantikan kepala daerah periode berikutnya.

Di dua lembaga non-pemerintah/negara, persepsi positif terkait netralitas media massa lokal dan lembaga survei masing-masing 76,2% dan 74,6%. Angka ini sedikit lebih tinggi dibandingkan penilaian positif terhadap ASN pemda. Namun, sekitar seperempat responden menilai bahwa kedua lembaga ini tidak netral/sangat tidak netral dalam pilkada.

Terkait dukungan pemerintah daerah terhadap penyelenggaraan pilkada, sekitar 92% responden menilai pemerintah daerah sudah baik/sangat baik sudah dalam hal penyediaan anggaran untuk penyelenggaraan pilkada. Untuk sosialisasi, jumlah responden yang memberikan penilaian baik/sangat baik sedikit lebih rendah, yaitu 85,4%.

Sementara itu, untuk dukungan pihak kepolisian terhadap penyelenggaraan pilkada, hampir 94% responden menilai bahwa penyediaan personel pengamanan sudah baik/sangat baik.

Peserta FGD mengusulkan bahwa anggaran pilkada perlu ada standardisasi sehingga antar daerah yang satu dengan daerah yang lain tidak jauh berbeda. Karena itu, mereka mengusulkan kriteria dalam pemberian anggaran pilkada berdasarkan jumlah DPT, kondisi geografis, dan keuangan daerah. Persoalan anggaran pilkada juga muncul tatkala tidak ada calon petahana sehingga pemberian anggaran pilkada tidak maksimal/mengalami keterlambatan.

### **Kasus dalam Pilkada**

Berdasarkan data dari Bareskrim Polri tentang tindak pidana tahun 2015, ada trend kenaikan tindak pidana pada setiap penyelenggaraan pilkada. Adapun masih rendahnya

penyelesaian tindak pidana karena adanya permasalahan regulasi yang mengaturnya. Misalnya Pasal 134 Undang-Undang No. 10/2016 bahwa Bawaslu menindaklanjuti laporan temuan paling lama 5 hari (3+2). Kemudian, Pasal 187 (ayat 3) Jo 69, huruf G, H, I, bahwa merusak dan/atau menghilangkan APK, menggunakan anggaran pemerintah dan pemda, menggunakan tempat ibadah dan tempat pendidikan, pawai jalan kaki/kendaraan di jalan raya, hanya untuk pelaksanaan kampanye bupati/walikota (kampanye gubernur tidak diatur). Pasal 188 subjek hukum yang dipidana hanya setiap pejabat negara, pejabat ASN dan kepala desa. Namun, inabsensia tidak diatur dalam UU No.10/2016; tidak ada larangan pelibatan anak dalam kampanye; Bawaslu kabupaten/kota telah dibentuk berdasarkan UU No.7/2017 tentang pemilu tidak sama dengan panwaslu kabupaten/kota yang bersifat *ad hoc*.

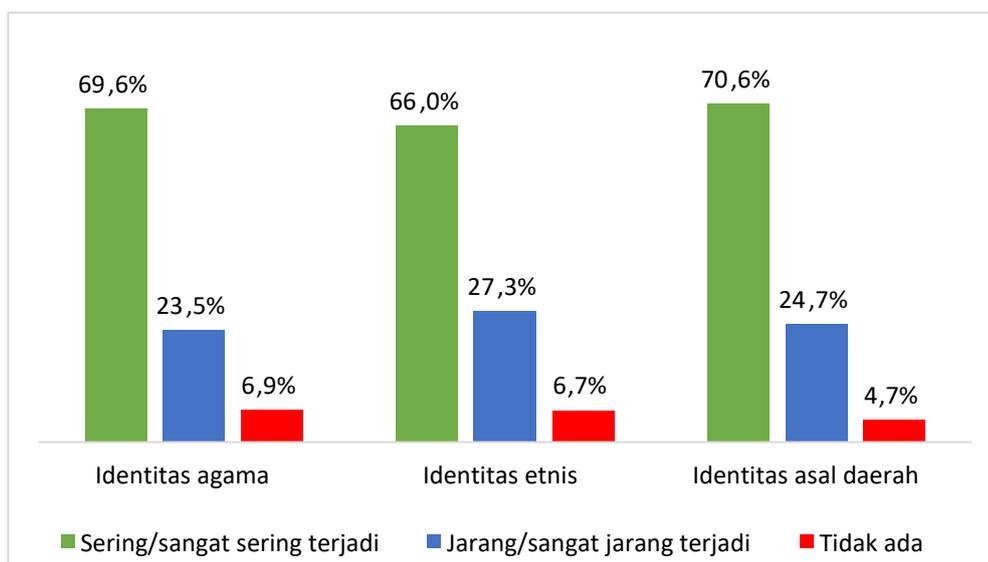
### Dampak Negatif Pilkada Langsung

Penelitian ini memeriksa kembali berbagai hal buruk yang disebut sebagai praktik yang umum atau banyak terjadi dalam pelaksanaan pilkada langsung di Indonesia sejak 2005. Hal-hal tersebut membawa dampak negatif baik bagi kehidupan masyarakat maupun demokrasi di Indonesia.

Secara umum, ada lima hal negatif beserta dampaknya yang ditanyakan dalam survei, yaitu terkait (1) penggunaan politik identitas dalam kampanye; (2) politik uang dalam pencalonan dan pemenangan; (3) konflik dan gangguan kamtibmas; (4) penyebaran berita bohong dan ujaran kebencian; dan (5) mobilisasi sumber daya publik oleh calon petahana.

Sementara itu, untuk melihat apakah pilkada langsung membawa manfaat atau dampak positif, ada beberapa hal yang ditanyakan dalam survei, yaitu: (1) partisipasi pemilih; (2) legitimasi hasil pilkada; dan (3) komitmen calon kepada aspirasi publik dan *engagement* pemilih.

Dalam survei, responden menilai penggunaan identitas sebagai alat untuk memobilisasi dukungan dalam pilkada beserta dampak yang ditimbulkannya. Ada tiga jenis identitas yang ditanyakan, yaitu identitas agama, identitas kesukuan atau etnik, dan identitas asal daerah. Hasil penelitian tampak pada gambar 1.



Gambar 1

Seberapa sering/banyak terjadi penggunaan identitas agama, identitas etnis, dan identitas asal daerah oleh pasangan calon atau tim suksesnya untuk menggalang dukungan pemilih?

Sumber: Laporan Hasil Penelitian Pilkada 2020 Puslitbang Polri

Gambar 1 menunjukkan bahwa mayoritas responden menyebutkan bahwa baik identitas agama, identitas etnis/kesukuan, maupun identitas asal daerah sering/sangat sering digunakan oleh pasangan calon atau tim suksesnya untuk menggalang dukungan pemilih dalam pilkada. Intensitas penggunaan identitas asal daerah (70,6%) dianggap sedikit lebih tinggi dibandingkan penggunaan identitas agama (69,6%) dan identitas kesukuan (66%).

Selanjutnya, responden yang menjawab bahwa identitas agama, etnis, atau asal daerah memang sering atau sangat sering digunakan dalam pemenangan pilkada ditanya mengenai dampak penggunaan identitas tersebut. Ada dua dampak yang ditanyakan, yaitu dampak terhadap pilihan pemilih dan dampak terhadap konflik atau ketegangan di masyarakat.

Terkait dampak terhadap pilihan pemilih, sebanyak 86% responden yang menjawab identitas agama, kesukuan, atau asal daerah sering/sangat sering digunakan berpendapat bahwa hal tersebut berpengaruh/sangat berpengaruh terhadap pilihan pemilih dalam pilkada. Hanya 14% yang berpendapat sebaliknya.

Sementara itu, terkait dampak terhadap konflik di masyarakat, sekitar 33% responden berpendapat bahwa penggunaan identitas agama, etnis atau asal daerah dalam pemenangan pilkada telah menimbulkan konflik di masyarakat dalam intensitas besar atau cukup besar. Hampir setengah responden lainnya (48%) menilai bahwa penggunaan identitas tersebut memang menimbulkan konflik di masyarakat, namun dalam intensitas yang relatif kecil. Sebanyak 19% lainnya melihat bahwa hal tersebut tidak menimbulkan konflik di masyarakat.

Selanjutnya, responden ditanya apakah dampak konflik selama pilkada tersebut masih berlangsung atau masih terjadi hingga saat ini. Sebanyak 22% responden menyatakan bahwa saat ini sudah tidak ada konflik akibat pilkada. Sebanyak 45% menyatakan masih ada namun relatif kecil (intensitasnya). Ada sekitar 33% responden yang melihat bahwa dampak penggunaan identitas dalam pemenangan pilkada masih kuat atau sangat kuat hingga saat ini.

Berdasarkan masukan dari FGD, untuk mengurangi konflik berdasarkan politik identitas dilakukan pendekatan terhadap tokoh agama dan tokoh masyarakat, ada kesepakatan dari kontestan dan pendukungnya untuk tidak memanfaatkan politik identitas, dan memberikan sanksi kepada kontestan tatkala memanfaatkan politik identitas dalam memenangkan kompetisi pilkada. Aparat kepolisian perlu melakukan pemetaan potensi gangguan kamtibmas yang diperkirakan akan muncul dari politik identitas.

Banyak kalangan yang berpendapat bahwa salah satu dampak buruk pilkada langsung adalah meningkatnya korupsi politik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini dihubungkan dengan banyaknya kepala daerah yang terpilih dalam pilkada langsung yang terjerat kasus pidana korupsi. Korupsi politik oleh kepala daerah ini ditengarai tidak terlepas dari mahalnya biaya para calon saat menjalani kontestasi.

Mereka harus mengeluarkan banyak uang bahkan sejak sebelum tahap pencalonan karena harus memperoleh rekomendasi resmi pimpinan partai politik di tingkat pusat untuk dapat dicalonkan. Para calon yang maju melalui jalur perseorangan juga disebutkan harus mengeluarkan uang dalam jumlah besar saat mengumpulkan dukungan warga sebagai syarat pencalonan.

Sebagian besar responden percaya bahwa pemberian uang oleh bakal calon dalam pilkada terjadi baik untuk pencalonan melalui jalur partai politik maupun jalur perseorangan. Sebanyak 61,3% responden berpendapat bahwa di pilkada di daerahnya terjadi pemberian uang (atau dikenal publik sebagai uang mahar) dari bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah kepada partai politik untuk mendapatkan rekomendasi pencalonan.

Sementara itu, untuk pencalonan melalui jalur perseorangan, 63% responden percaya terjadinya pemberian uang dari bakal calon kepada warga untuk memberikan dukungan, termasuk fotokopi kartu tanda penduduk (KTP). Responden yang berpendapat sebaliknya masing-masing hanya 38,7% dan 37% responden.

Dalam survei ini responden juga ditanyai pendapatnya mengenai praktik politik uang dalam tahap kampanye hingga pemungutan suara. Ada tiga pertanyaan yang diajukan, yaitu tentang seberapa sering atau banyak terjadi praktik politik uang kepada individu pemilih, politik uang kepada komunitas, dan politik uang di hari pemungutan suara.

Praktik politik uang yang disebutkan terakhir dikenal secara umum sebagai “serangan fajar”, merujuk pada waktu umumnya uang tersebut dibagikan kepada pemilih, yaitu pada dini hari hingga pagi saat pemilih akan berangkat ke tempat pemungutan suara (TPS).

Mayoritas responden berpendapat bahwa banyak atau bahkan sangat banyak terjadi pemberian uang untuk memilih pasangan calon tertentu dalam pilkada meskipun merujuk pada kasus yang ditangani oleh pihak yang berwenang jumlahnya jauh lebih kecil. Sekitar 76,5% responden

menyebutkan banyak/sangat banyak terjadi pemberian uang, barang, atau jasa kepada individu pemilih agar pemilih tersebut memilih pasangan calon tertentu.

Sementara itu, 70,8% responden berpendapat bahwa “serangan fajar”. Masing-masing hanya kurang dari 10% responden yang percaya bahwa ketiga bentuk politik uang di masa kampanye hingga pemungutan suara tersebut tidak terjadi dalam pilkada langsung terakhir di daerahnya.

Responden yang berpendapat bahwa politik uang dalam tahap kampanye hingga pemungutan suara sering/sangat sering terjadi (di atas 70%) ditanya pendapatnya apakah hal tersebut berpengaruh terhadap kemenangan pasangan calon dalam pilkada.

Sebanyak 81% responden berpendapat politik uang berpengaruh atau sangat berpengaruh terhadap. Hanya 14% yang berpendapat sebaliknya, politik uang tidak berpengaruh atau bahkan sangat tidak berpengaruh terhadap kemenangan pasangan calon.

Dari hasil FGD, praktik politik uang sudah lama terjadi bahkan di tingkat pemilihan kepala desa. Praktik politik uang juga bukan hanya pada pemilihan kepala daerah langsung tetapi juga pada pemilihan kepala daerah melalui DPRD. Praktik politik uang ini tidak akan berkurang selama tingkat kesejahteraan dan pendidikan masyarakat relatif masih rendah.

Untuk mengurangi praktik politik uang, peserta FGD mengusulkan agar ada sanksi yang berat berupa diskualifikasi dan pemberian kewenangan yang kuat bagi Bawaslu dalam mengusut praktik politik uang.

Peserta FGD juga mengusulkan perlu ada gerakan bersama masyarakat anti *money politics* di setiap desa dan kecamatan. Di samping itu, penting untuk memberikan pendidikan politik berkaitan dengan anti *money politics* kepada masyarakat, karena pada umumnya masyarakat tidak mengetahui bahwa menerima uang dalam pilkada bagian dari pelanggaran yang terkena sanksi pidana.

Dampak negatif lain dari pilkada yang juga banyak disebut adalah terjadinya konflik yang mengakibatkan gangguan terhadap keamanan dan ketertiban di masyarakat (gangguan kamtibmas). Dalam survei, responden ditanya mengenai seberapa sering atau seberapa banyak konflik terjadi dalam tiap tahapan pilkada terakhir di daerahnya.

Merujuk pada jawaban responden survei, tiga tahapan pilkada serentak yang memiliki gangguan kamtibmas paling tinggi adalah pada tahapan kampanye (39,9%), masa tenang (39,9%), dan tahapan pendaftaran calon (37,8%). Berikutnya adalah pada tahap rekapitulasi di KPUD (39,6%). Pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara serta tahapan rekapitulasi suara di tingkat kelurahan/kecamatan, hanya 30,1% dan 28,1% responden yang menilai bahwa konflik atau gangguan kamtibmas sering/sangat sering terjadi.

Sementara itu, jumlah responden yang menilai bahwa gangguan kamtibmas di setiap tahapan pilkada jarang/sangat jarang terjadi secara umum lebih tinggi dibandingkan yang menilai sering/sangat sering. Angkanya berkisar antara 37,9% hingga 42,3%. Sisanya, masing-masing 17,8%-32,3% bahkan menyebutkan tidak ada konflik atau gangguan kamtibmas yang terjadi.

Dalam FGD, peserta memberikan apresiasi terhadap kinerja kepolisian yang sudah berusaha semaksimal mungkin agar tidak terjadi gangguan kamtibmas, namun demikian gangguan kamtibmas masih terjadi. Ada kendala untuk mengatasi gangguan kamtibmas yaitu kurangnya personil dikaitkan dengan luasnya daerah.

Kemudian, berita bohong dan ujaran kebencian merupakan dua dari banyak hal yang dikeluhkan dari pilkada langsung, terutama dalam beberapa tahun terakhir seiring dengan semakin meluasnya penggunaan internet, khususnya aplikasi media sosial dan aplikasi percakapan.

Sebagian besar responden survei (63%) menilai bahwa penyebaran berita bohong (hoaks), termasuk di media sosial yang menyerang atau merugikan salah satu pasangan calon sering/sangat sering terjadi dalam pilkada di daerahnya. Hanya sedikit di atas sepertiga responden (37%) yang menyatakan sebaliknya, bahwa hal tersebut jarang terjadi atau bahkan tidak ada.

Angka yang tidak jauh berbeda ketika responden ditanyai penggunaan ujaran kebencian yang menyerang atau merugikan salah satu pasangan calon. Sebanyak 71% menyatakan sering/sangat sering, 31% menyatakan jarang/sangat jarang, dan 8% yang menyatakan tidak ada.

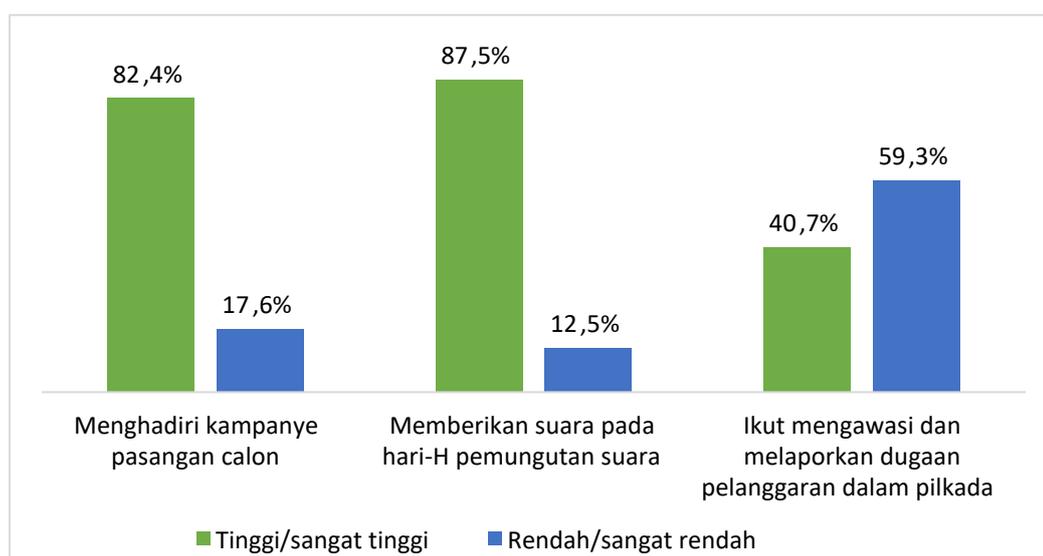
Di samping itu, mobilisasi sumber daya pemerintah oleh calon petahana merupakan bentuk keluhan lain dalam pelaksanaan langsung. Mobilisasi sumber daya pemerintah yang paling banyak disebutkan adalah mobilisasi ASN dan non-ASN yang bekerja untuk pemerintah daerah, penggunaan dana APBD, dan penggunaan fasilitas milik pemerintah oleh calon petahana untuk pemenangan pilkada. Hal itu berdasar hasil survei di daerah yang memiliki calon petahana bertarung pada pilkada terakhir baginya.

Sekitar 42,9% responden berpendapat bahwa ASN pemda dan keluarganya dimobilisasi oleh calon petahana. Hal yang menarik adalah mobilisasi aparat non-ASN yang bekerja atau dibayar oleh pemda seperti kepala desa, ketua RW, dan ketua RT justru lebih tinggi, yakni mencapai 51,6%. Penggunaan dana hibah dan dana APBD serta penggunaan fasilitas milik negara, seperti gedung pemerintah, kendaraan dinas, dan sebagainya terjadi dengan persentase sebesar 35,9% dan 37% responden.

### Dampak positif Pilkada Langsung

Penyelenggaraan pilkada serentak diharapkan dapat meningkatkan partisipasi pemilih. Dari segi *voting turnout*, angka partisipasi pemilih pada pilkada serentak 2018 mengalami kenaikan dibandingkan pada pilkada serentak 2015 dan 2017.

KPU mencatat, pada pilkada serentak 2018 rata-rata tingkat partisipasi pemilih adalah 72,66% pada pemilihan gubernur, 75,56% pada pemilihan bupati, dan 73,82% pada pemilihan wali kota. Pada pilkada serentak 2015 dan 2017, rata-rata tingkat partisipasi pemilih sebesar 69% dan 74,5%. Gambar 2 menunjukkan pendapat responden survei tentang partisipasi pemilih dalam hal kampanye, pemberian suara, dan pengawasan.



Gambar 2  
Seberapa banyak partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam rangkaian kegiatan penyelenggaraan pilkada?

Sumber: Laporan Hasil Penelitian Pilkada 2020 Puslitbang Polri

Hasil survei menunjukkan bahwa partisipasi pemilih dalam menghadiri kampanye pasangan calon dan dalam pemberian suara pada pilkada di daerahnya masih tinggi/sangat tinggi. Hal ini disampaikan oleh masing-masing 82,4% dan 87,5%.

Sementara itu, partisipasi dalam mengawasi dan melaporkan dugaan pelanggaran pilkada yang terjadi kepada pihak berwenang masih relatif rendah. Hanya 40,7% responden yang menyatakan bahwa pemilih sudah terlibat aktif.

Salah satu hal yang dianggap sebagai kelebihan pilkada langsung dari mekanisme pemilihan lainnya adalah kuatnya legitimasi terhadap proses dan hasil pilkada sebagai prosedur demokratis pergantian kepemimpinan pemerintahan di daerah. Dalam survei, tim peneliti menanyakan mengenai penilaian responden terhadap penerimaan pemilih terhadap proses pilkada sebagai sebuah mekanisme yang bebas dan jujur (demokratis) dan penerimaan (legitimasi) pasangan calon yang kalah terhadap hasil pilkada.

Mayoritas responden berpendapat bahwa pilkada mendapatkan legitimasi dari pemilih. Menurut 79% responden, pemilih di daerahnya percaya/sangat percaya bahwa pilkada telah

berlangsung dengan bebas serta jujur dan adil (jurdil). Hanya 21% responden yang menilai pemilih tidak percaya/sangat tidak percaya bahwa pilkada sudah bebas dan jurdil.

Para calon yang kalah dalam pilkada pun hampir seluruhnya dapat menerima hasil pilkada, baik secara langsung terhadap hasil yang ditetapkan KPUD (58%) maupun setelah melalui upaya gugatan di pengadilan (36%). Hanya 6% pasangan calon, menurut responden survei, yang tetap tidak menerima hasil (memberikan legitimasi) pilkada.

Keterlibatan pemilih dan orientasi kepala daerah kepada warga Kelebihan lain yang dianggap penting dari pemilihan kepala daerah secara langsung adalah *engagement* pemilih terhadap isu atau persoalan publik di sekitarnya dan komitmen kepala daerah terpilih terhadap aspirasi dan kebutuhan warga.

Proses pemilihan yang melibatkan pemilih memberikan ruang kepada pemilih untuk terlibat dalam diskusi tentang program apa yang akan dijalankan para calon saat mereka terpilih dan menjalankan pemerintahan. Kampanye programatik, dengan segala keterbatasannya, memungkinkan pemilih untuk mengetahui apa yang ditawarkan oleh para pasangan calon dan menggunakannya sebagai pertimbangan saat mereka memberikan suara (mencoblos) di TPS.

Dalam proses kampanye, salah satu yang disampaikan pasangan calon kepada pemilih adalah tawaran visi-misi dan program yang akan dijalankan jika mereka terpilih. Pertanyaannya adalah apakah apa yang ditawarkan pasangan calon tersebut dapat dibedakan dengan mudah, sehingga saat memutuskan pilihannya pemilih dapat menjadikan perbedaan tawaran tersebut sebagai salah satu pertimbangan.

Menurut 69% responden survei, program yang ditawarkan para pasangan calon dalam pilkada mudah/sangat mudah untuk dibedakan satu dengan yang lainnya. Sebanyak 23% responden menilai substansi kampanye para calon dalam pilkada sulit dibedakan dan 8% responden lainnya bahkan berpendapat tidak ada tawaran yang berbeda antarpasangan calon.

Sebanyak 80% responden menilai bahwa kepala daerah hasil pilkada langsung terakhir di daerahnya memiliki kepedulian terhadap aspirasi dan kebutuhan warganya. Hanya 20% yang menyatakan sebaliknya.

Di sisi pemilih, pilkada langsung dianggap telah mendorong masyarakat untuk lebih peduli terhadap isu/urusan publik di daerahnya, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, infrastruktur publik, dan sebagainya. Sekitar tiga perempat responden (74%) berpendapat demikian, sedangkan yang berpendapat sebaliknya sebanyak 26%.

### **Harapan terhadap Pelaksanaan Pilkada Langsung**

Mayoritas responden, sekitar 69%, berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah sebaiknya tetap melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Sekitar 20% responden menghendaki pemilihan kepala daerah diselenggarakan kembali di DPRD.

Sebanyak 5% responden berpendapat sebaiknya sebagian pemilihan dilakukan melalui pilkada langsung dan sebagian oleh DPRD; 4% responden berpendapat bahwa kepala daerah sebaiknya ditunjuk oleh Pemerintah Pusat; 2% responden menyebutkan mekanisme/cara lain.

Jumlah responden dari perwakilan Pemda dan TNI dalam survei ini sangat kecil, hanya 2,3%. Jika dilihat berdasarkan latar belakang institusinya (di luar responden dari kalangan Pemda dan TNI), dukungan terhadap penyelenggaraan pilkada langsung di kalangan penyelenggara pilkada (anggota KPUD, Panwasu, serta jajaran di bawahnya) merupakan yang paling tinggi.

Sekitar 9 dari 10 penyelenggara pilkada menghendaki pilkada tetap diselenggarakan melalui pemilihan langsung. Hanya kurang dari 5% yang berpendapat sebaiknya pilkada kembali diselenggarakan melalui pemilihan di DPRD.

Dukungan terhadap pilkada langsung di kalangan responden masyarakat (tokoh agama, tokoh pemuda, tokoh perempuan, asosiasi pengusaha, dan tokoh adat) sebesar 63,6%. Angka ini lebih tinggi dari dukungan terhadap pilkada langsung di kalangan pengurus partai politik dan anggota DPRD.

Meskipun masih mayoritas, angka dukungan terhadap pilkada langsung di kelompok ini 'hanya' 53,8%. Dukungan terhadap pilkada melalui pemilihan di DPRD di kalangan responden masyarakat dan kalangan responden partai politik/DPRD masing-masing sebesar 20,3% dan 33,5%. Dengan kata lain, sekitar satu pertiga responden dari kalangan partai atau DPRD menghendaki pemilihan di DPRD.

Dari latar belakang pendidikannya, ada dua kelompok responden yang base atau jumlah respondennya sangat kecil dibandingkan kelompok responden lain, yaitu SD dan SLTP, masing-masing hanya 0,5% dan 2,9% dari total responden. Sebanyak 96,6% responden berpendidikan SLTA

ke atas, dengan persentase terbesar ada di kelompok sarjana atau S1, yaitu 49,2% dari total responden.

Di empat kelompok responden berpendidikan SLTA ke atas, dukungan tertinggi terhadap pilkada langsung ada pada kelompok responden dengan pendidikan diploma, mencapai 71,4% dari total responden di kelompok tersebut. Dukungan tertinggi berikutnya adalah di kelompok responden berpendidikan SLTA (70,2%) dan sarjana (68,5%). Dukungan terendah ada pada responden dengan pendidikan pascasarjana, sebesar 64,5%. Pada kelompok terakhir ini, seperempat (25%) responden berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah sebaiknya dilakukan melalui di DPRD. Ini merupakan dukungan pilkada di DPRD yang tertinggi karena dukungan di tiga kelompok responden terbesar lainnya berkisar antara 14,4% hingga 21,5%.

Responden yang menganggap penggunaan identitas agama jarang/sangat jarang, dukungan terhadap pilkada langsung mencapai 75,1% atau merupakan yang tertinggi. Yang menilai sebaliknya (penggunaan identitas agama sering/sangat sering terjadi), dukungan terhadap tetap digunakannya pilkada langsung sebesar 65%, atau sekitar 10% lebih rendah. Di kalangan responden yang menganggap penggunaan identitas etnis dan identitas asal daerah sering/sangat sering digunakan, dukungan terhadap pilkada langsung sebesar 67,2% dan 67,8%.

### **Prediksi Kerawanan Tahapan Pilkada 2020**

Prediksi kerawanan Pilkada 2020 menurut perkiraan Intelejen meliputi tahap pendaftaran calon, tahap kampanye, tahap pemungutan dan penghitungan suara di TPS, rekapitulasi hasil suara, penyelesaian sengketa hasil perhitungan suara, penetapan hasil pasca putusan hasil Mahkamah Konstitusi, dan pengambilan sumpah janji/pelantikan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota.

Untuk mengantisipasi kerawanan pelaksanaan Pilkada, institusi Polri melaksanakan langkah-langkah strategis pengamanan dengan berkoordinasi kepada, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Pemerintah Daerah, dan Tentara Nasional Indonesia (TNI).

Karena adanya beberapa daerah yang melaksanakan pilkada (gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota) kesatuan wilayah Polda dan Polres yang melaksanakan pilkada langsung memberlakukan Operasi Kewilayahan terpusat dengan sandi operasi mantap praja 2020.

Polisi dalam pelaksanaan DIPA adanya penyerapan dana rutin dan penyerapan dana hibah (operasi mantap praja) dalam pertanggungjawaban kegiatan rutin kepolisian yang menjadi prioritas kegiatan fungsi yang dikedepankan kegiatan preventif dan preventif yang di dukung kegiatan intelejen guna mengamankan situasi keamanan dalam negeri yang kondusif.

Adapun hasil dari wawancara dan dokumen yang didapat menunjukkan bahwa kegiatan rutin yang di kedepankan adalah kegiatan fungsi intelejen, kegiatan preventif pembinaan dan penyuluhan (Binmas), dan kegiatan penegakan hukum (Reskrim).

Dalam *Forum Group Discussion* (FGD) di Polres, masukan dari personel Polri, seperti Kapolres, Wakapolres, Kabag Ops, Para Kasat Fungsi dalam hal pengamanan pilkada, terutama dalam pelaksanaan rencana operasi Mantap Praja 2020 adalah sebagai berikut.

- 1) Pengajuan dana hibah yang dibutuhkan oleh satker Polres dan personel yang dilibatkan perlu dihitung dengan cermat agar dana DIPA RKA-KL giat rutin jangan sampai tidak terserap, karena keterlibatan personel lebih banyak menyerap kegiatan dana operasi kepolisian.
- 2) Adanya keseragaman tentang penyerapan dana kampanye karena masih banyak yang tidak terserap dengan alasan tidak ada kegiatan kampanye di wilayahnya. Padahal ada Polres yang mampu menyerap 100% dana kampanye karena bagian dari kegiatan operasi dengan indeks satuan orang/hari maka dana operasi dalam tahapan kampanye tetap diserap.
- 3) Dana pemungutan suara dan penghitungan suara hanya satu hari. Sebaiknya hal itu menjadi dua hari karena petugas yang terlibat di pengamanan TPS kenyataannya H-1 sudah berada di TPS bahkan pada H + 1 masih ada anggota yang berada di TPS.
- 4) Dalam Rencana Operasi (Renops) Mantap Praja tahapan yang dimasukkan dalam Rencana Operasi harus sesuai dengan tahapan di KPU. Contohnya ialah tahapan di Renops pada Polri mengenal tahapan pemungutan suara, sedangkan di KPU mengenal tahapan pemungutan dan penghitungan suara. Sementara itu tahap penghitungan dan rekapitulasi suara di Polri untuk penghitungan di TPS dan pada tingkat kecamatan dan KPU, sedangkan untuk tahapan di KPU tahapan rekapitulasi hasil suara di tingkat kecamatan dan KPU Kabupaten / Provinsi.

- 5) Karena keterbatasan personil dalam satker Polres, sebaiknya pola pengamanan diserahkan kepada Polres yang mengetahui tingkat rawan, rawan 1, dan rawan 2.
- 6) Perlu adanya alokasi latihan Sispankota dalam DIPA RKA-KL dana hibah operasi Mantap Praja. Tujuannya agar tidak mengalokasikannya dengan revisi DIPA sehingga rawan terjadi duplikasi kegiatan/ anggaran.

## SIMPULAN

Bahwa pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015, 2017, dan 2018 dianggap berhasil dan sukses. Ini terlihat lebih dari 80% responden menilai baik atau sangat baik kinerja KPUD dalam penyelenggaraan pilkada terakhir (2015-2018). Sebanyak 84,9% responden menilai baik/sangat baik kinerja Panwaslu dalam mendorong partisipasi masyarakat untuk ikut serta melakukan pengawasan.

Mayoritas responden menyebutkan bahwa penggunaan identitas asal daerah (70,6%) dianggap sedikit lebih tinggi dibandingkan penggunaan identitas agama (69,6%) dan identitas kesukuan (66%). Sebanyak 61,3% berpendapat bahwa pemberian uang dari bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah kepada partai politik untuk mendapatkan rekomendasi pencalonan dan untuk calon perseorangan sebanyak 63% percaya bahwa pemberian uang dari bakal calon kepada warga untuk memberikan dukungan. Sebanyak 63% menilai bahwa penyebaran berita bohong (hoaks), sering/sangat sering terjadi dalam pilkada di daerahnya.

Hanya sedikit di atas sepertiga (37%) yang menyatakan sebaliknya. Terkait gangguan kamtibmas paling tinggi pada tahapan kampanye (39,9%), masa tenang (39,9%), dan tahapan pendaftaran calon (37,8%).

Bahwa tingkat partisipasi dalam menghadiri kampanye dan pemberian suara cukup tinggi, yaitu masing-masing 82,4% dan 87,5%. Partisipasi dalam mengawasi dan melaporkan dugaan pelanggaran pilkada hanya 40,7%. Mayoritas berpendapat bahwa sebanyak 79% percaya/sangat percaya bahwa pilkada telah berlangsung dengan bebas serta jujur dan adil (jurdil). Sebanyak 80% bahwa kepala daerah memiliki kepedulian terhadap aspirasi dan kebutuhan warganya, serta sebanyak 74% peduli terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan dan infrastruktur publik.

Bahwa sebanyak 69% berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah sebaiknya tetap melalui pemilihan langsung oleh rakyat, dan hanya 20% yang menghendaki pemilihan kepala daerah diselenggarakan kembali di DPRD.

Bahwa adanya dampak negatif dan prediksi kerawanan dalam setiap tahapan pilkada 2020, perlu dieliminir oleh Polri melalui kegiatan Koordinasi lintas sectoral baik dengan KPU, Pemda, TNI dan meningkatkan kegiatan rutin kepolisian dengan mengedepankan kegiatan deteksi dini oleh fungsi intel dan kegiatan penyuluhan oleh fungsi Bimmas, serta pergelaran operasi kepolisian mantap praja 2020 guna mewujudkan Kamdagri yang kondusif dalam pelaksanaan 270 pilkada pada tahun 2020 (pemilihan gubernur dan wakil gubernur, Bupati dan wakil Bupati serta Walikota dan wakil walikota)

## SARAN

Pilkada serentak tetap menjadi alternatif terbaik dalam pemilihan kepala daerah. Namun, perlu dilakukan evaluasi secara terus-menerus untuk memperbaiki berbagai kekurangan yang ditemukan di lapangan.

Secara garis besar ada beberapa aspek utama yang perlu diperbaiki yaitu, perlunya penguatan beberapa yang terkait dengan penegakan hukum *money politics*. Untuk itu perlu beberapa perbaikan dalam pasal-pasal yang terkait dengan hal tersebut.

Pendidikan politik pemilih harus lebih digalakkan dengan melibatkan berbagai pihak untuk mendorong partisipasi warga agar mereka tidak hanya berpartisipasi dalam pemberian suara, tetapi juga dalam seluruh proses penyelenggaraan, termasuk pengawasan pilkada. Selain itu, kegiatan pendidikan politik harus ditujukan untuk meningkatkan literasi politik warga sehingga proses pilkada dapat menjadi arena dialog antara warga dan calon pemimpinnya tentang masa depan daerah.

Rekrutmen calon di internal partai politik harus mengikuti ketentuan dalam UUD, yaitu dilakukan secara demokratis. Rekrutmen yang lebih baik dan tidak didasarkan pada modal finansial bakal calon akan menghasilkan pemimpin daerah yang lebih baik.

Penyelenggaraan pilkada harus didesain memudahkan penyelenggara di tingkat bawah, sehingga dapat meminimalkan potensi kesalahan atau kecurangan yang dapat menimbulkan

gangguan kamtibmas dan rusaknya legitimasi hasil pilkada. Pembatasan periode penyelenggara *ad hoc* perlu ditimbang ulang.

Dalam upaya memberikan efek jera terhadap penyebaran hoaks dan ujaran kebencian pada pelaksanaan pilkada 2020 dan pelaksanaan pemilu serentak 2024, perlu adanya kegiatan pencegahan dan penegakan hukum untuk kepastian hukum, sehingga dalam pelaksanaan pilkada 2020 dan pemilu serentak 2024 nantinya tidak ada lagi ujaran kebencian dan hoaks yang dimanfaatkan sebagai instrumen kontestan pilkada/pemilu yang menyebabkan terjadinya konflik horizontal dan pembunuhan karakter.

## DAFTAR PUSTAKA

Wulandari, Lia. (2016). Jalan Panjang Advokasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung, *Jurnal Pemilu & Demokrasi*, No. 8, April 2016.

Mietzner, Marcus. (2011). "Funding Pilkada: Illegal Campaign Financing in Indonesia's Local Elections", dalam Edward Aspinall and Gerry van Klinken, *The State and Illegality in Indonesia* (pp. 128). Leiden: KITLV Press.

Lihat Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992.

Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999, pp. 7-9.

Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi*, Jakarta: Gramedia, 1995, pp. 58.

Amien Rais, "Pengantar" dalam *Demokrasi Dan Proses Politik*, Seri Prisma, Jakarta: LP3ES, 1986, pp. 16-25.

Larry Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation*, Yogyakarta: IRE Press, 2003, pp. 84.

J Linz dan Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 1996, pp. 6.

SH Sarundayang, *Arus Balik Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Sinar Harapan, 1999.

Bhenyamin Hoessein, "Otonomi dan Pemerintahan Daerah: Tinjauan Teoritis", dalam *Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PPW LIPI, 1998.

Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*, Jakarta: Pustaka Quantum, 2000.

Vedi R. Hadiz, "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives", *Development and Change* 35 (4): 2004. pp. 697– 718.

Patrick Ziegenhain, "Political Engineering, Decentralization and Federalism in Southeast Asia: Strengths and Weaknesses of Governance", dalam Wilhelm Hofmeister and Edmund Tayao, *Federalism and Decentralization Perceptions for Political and Institutional Reforms*, (Konrad-AdenauerStiftung, 2016), pp. 56-61.

Michael Buehler, "The Rise of Shari'a by-Laws in Indonesian Districts An Indication for Changing Patterns of Power Accumulation and Political Corruption", *South East Asia Research*, 16, 2, pp. 255–285, 2008.

Syamsuddin Haris, "Mencari Model Pemilihan Langsung Kepala Daerah

Bagi Indonesia", dalam Agung Djojosoekarto dan Rudi Hauter (Ed.), *Pemilihan Langsung Kepala Daerah:*

*Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, (Jakarta: Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia dan Konrad Adenauer Stiftung, 2003), pp. 106-107

Nankyung Choi, *Local Politics in Indonesia: Pathways to Power*, (USA and Canada: Routledge, 2011).

Nankyung Choi, "Elections, Parties and Elites in Indonesia's Local Politics", *South East Asia Research*, 15, 3, pp. 325–354, 2007.

Diego Fossati, "A Tale of Three Cities: Electoral Accountability in Indonesian Local Politics", *Journal of Contemporary Asia*, 2017. Lihat juga Pro Kontra Pilkada Langsung, Temuan Survei Lembaga Survei Indonesia, 25 Oktober – 3 November 2014.

Michele Valsecchi, *Local Elections and Corruption during Democratization: Evidence from Indonesia*, University of Gothenburg, Januari 2013.

Mala Sondang Silitonga, et al., "Institutional Change and Corruption of

Public Leaders: A Social Capital Perspective on Indonesia", dalam Ronald L. Holzacker, Rafael Wittek, Johan Woltjer, *Decentralization and Governance in Indonesia* (Springer International Publishing Switzerland, 2016).